

35 570 XIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2021

Nr. 80 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2021

In het kader van de Begrotingsbehandeling voor 2021 (Handelingen II 2020/21, nr. 21, item 12) van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is een motie aangenomen van de Kamerleden Wiersma, Aartsen en Graus waarin het kabinet wordt opgeroepen om de voor- en nadelen in kaart te brengen van een one in, one out systematiek waarmee regeldrukkosten die voortvloeien uit wet- en regelgeving voor bedrijven kunnen worden gereduceerd¹.

Middels deze brief geef ik invulling aan deze motie. De voor- en nadelen die in deze brief worden beschreven zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op onderzoek uit 2019 door de OESO naar de werking en toepasbaarheid van de systematiek². Daarnaast heb ik KPMG gevraagd onderzoek te doen naar de ervaringen van enkele Europese lidstaten die de one in, one out systematiek in de praktijk hebben toegepast³.

De beslissing over nieuw regeldrukbeleid en de keuze voor het wel of niet toepassen van een kwantitatieve reductiedoelstelling – al dan niet in de vorm van een one in, one out systematiek – is aan een volgend kabinet. In deze brief zet ik alleen de voor- en nadelen van deze systematiek op een rij en trek ik geen conclusies over de vraag hoe een one in, one out systematiek in Nederland geïmplementeerd kan worden.

Het one in, one out concept

De one in, one out-regel, betekent in feite dat er geen nieuwe wet mag worden ingevoerd zonder dat tegelijkertijd een bestaande wet wordt afgeschaft. Dit wordt in letterlijke zin echter nooit zo toegepast. Een dergelijke benadering zou namelijk voorbij gaan aan het feit dat wetten zelden of nooit onderling te vergelijken zijn. Bovendien zou het kunnen leiden tot oneigenlijke effecten waarbij bijvoorbeeld het simpelweg samenvoegen van wetten een opening biedt voor de introductie van nieuwe wetten. Zo zou de invoering van de Omgevingswet, die een tiental wetten en honderdtal regelingen samenvoegt, een vrijbrief kunnen zijn voor het introduceren van evenzoveel nieuwe wetten en regels.

¹ Kamerstuk 33 570 XIII, nr. 20

² One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries, 2019 (<https://dx.doi.org/10.1787/67d71764-en>)

³ Onderzoek One in, one out systematiek, KPMG, 2021

In de praktijk houdt de one in, one out systematiek (hierna: OIOO-systematiek) in dat wanneer nieuwe regelgeving leidt tot een stijging van regeldrukkosten, bestaande regelgeving wordt ingetrokken of herzien om die *kostenstijging* te compenseren. Daarmee is deze systematiek geen nieuwe aanpak, maar in feite een minder vergaande variant dan de kwantitatieve aanpakken die door voorgaande kabinetten in het verleden zijn gehanteerd.

Ervaringen in Europa

Verscheidende Europese landen hebben de afgelopen jaren ervaring opgedaan met de OIOO-systematiek. In negen Europese landen is de OIOO-systematiek op dit moment actief en in één land wordt momenteel een pilot uitgevoerd. Andere lidstaten kennen mogelijk, net als Nederland, andere vormen van regeldrukbeleid. Ik heb KPMG gevraagd onderzoek uit te voeren naar de ervaringen van een vijftal Europese landen waar de OIOO-systematiek momenteel wordt toegepast, inmiddels is afgeschaft of wordt overwogen: het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland, Spanje en Finland. Het Verenigd Koninkrijk was één van de eerste landen die de OIOO-systematiek heeft geïmplementeerd. Net als Denemarken heeft het Verenigd Koninkrijk de systematiek echter recentelijk afgeschaft. Duitsland en Spanje maken momenteel gebruik van de systematiek. In Finland is een pilot met de systematiek gaande. Het onderzoeksrapport treft u aan in de bijlage bij deze brief⁴.

Hoewel ieder land de OIOO-systematiek op zijn eigen manier vormgeeft, zijn er duidelijke overeenkomsten te herkennen in zowel de werking, de scope van de systematiek als in de positieve en negatieve ervaringen die de landen met deze systematiek hebben opgedaan.

Werking

Alle landen die een OIOO-systematiek hanteren kiezen ervoor om de compensatie van regeldruktoenames te laten plaatsvinden binnen hetzelfde ministerie als waar de regeldruk is geïntroduceerd. Hiermee wordt voorkomen dat regeldruktoenames bij het ene departement, kunnen worden “afgeschoven” op het andere departement.

Daarnaast werken de meeste landen met een beperkte compensatietermijn. Dit is de termijn waarbinnen de compensatie van een regeldruktoename moet plaatsvinden. De meeste landen kiezen daarbij voor een termijn van één jaar. Overwegingen bij het kiezen van een passende termijn hebben betrekking op het enerzijds zo snel mogelijk compenseren van regeldrukkosten en anderzijds het bieden van voldoende tijd om passende compensatiemogelijkheden te vinden.

Scope

Uit de genoemde onderzoeken van zowel de OESO als KPMG blijkt dat alle landen die een vorm van de OIOO-systematiek toepassen, er bewust voor kiezen om het toepassingsgebied, ofwel de vraag welke soorten nieuwe regelgeving daadwerkelijk moeten worden gecompenseerd, te beperken. Het uitsluiten van specifieke beleidsterreinen of onderwerpen heeft verschillende redenen.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het kan te maken hebben met de aard van de wetgeving, zoals noodwetgeving en Europese wetgeving, of het is het gevolg van politieke keuzes.

Uitzonderingen als gevolg van aard regelgeving

Een aantal landen kiest er voor om spoed- of noodwetgeving uit te zonderen van het regime van de OIOO-systematiek. Dit vanwege de mate van flexibiliteit die vaak nodig is om te handelen ten tijde van crises. Hiermee valt in veel landen bijvoorbeeld de meeste regelgeving gerelateerd aan COVID buiten de reikwijdte van de OIOO-systematiek.

Alle Europese lidstaten die een OIOO-systematiek toepassen, hebben regeldrukkosten uitgezonderd die voortvloeien uit directe implementatie van EU-regelgeving. Europese regeldrukkosten vormen volgens de OESO naar schatting minimaal 50% van de totale bestaande regeldrukkosten voor bedrijven in lidstaten⁵. Inschattingen van de geïnterviewden in het KPMG onderzoek lopen uiteen van 60% tot 90%. Hoewel niet bekend is hoe groot het aandeel is van de Europese regeldrukkosten in de totale regeldrukkosten in Nederland, blijkt op basis van cijfers van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) wel dat in de periode van januari 2019 tot juli 2020 grofweg 90% van de nieuwe regeldrukkosten voor bedrijven in Nederland, veroorzaakt werd door Europese regelgeving.

Het is voor lidstaten - gezien de omvang van de regeldrukkosten en het feit dat de hoogte van deze regeldrukkosten voortvloeit uit Europese besluitvorming en individuele lidstaten onvoldoende directe invloed hebben op het Europese wetgevingsproces - niet mogelijk om toenames als gevolg van Europese regelgeving conform de OIOO-systematiek binnen de nationale regelgeving te compenseren.

Uitzonderingen als gevolg van politieke keuzes

Veel lidstaten kiezen er voor om specifieke beleidsterreinen uit te sluiten om politieke redenen. Het gaat dan bijvoorbeeld om regelgeving die een goede taakuitoefening door de overheid bevordert, zoals belastingwetgeving (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Spanje), of om wetgeving die noodzakelijk wordt geacht voor de bescherming van burgers en consumenten, zoals wetgeving ter regulering van de financiële sector (Spanje). Daarnaast kiezen sommige landen er voor om beleidsterreinen uit te sluiten waarbij met grote zekerheid kan worden ingeschat dat de regeldrukkosten dusdanig hoog kunnen oplopen, dat compensatie via de OIOO-systematiek of via iedere andere vorm van kwantitatieve reductiedoelstelling bijna onmogelijk is. Bijvoorbeeld wetgeving op het gebied van sociale zekerheid (Spanje, Duitsland, Verenigd Koninkrijk).

Het beperken van de scope van het toepassingsgebied lijkt voor veel landen dus een noodzakelijke voorwaarde te zijn voor het toepassen van een OIOO-systematiek. Daarmee heeft de systematiek in de praktijk betrekking op slechts een beperkt deel van wetgeving.

⁵ One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries, 2019, p.11
(<https://dx.doi.org/10.1787/67d71764-en>)

Voor- en nadelen

In het KPMG onderzoek naar de ervaringen van enkele Europese lidstaten komen een aantal voor- en nadelen van de OIOO-systematiek naar voren.

De belangrijkste voordelen zijn: (1) de heldere systematiek die goed communiceerbaar is, (2) het disciplinerend effect en bewustwording bij departementen en (3) de bruikbaarheid als instrument om regeldrukkosten op beleidsterreinen te beperken.

De voornaamste nadelen die kunnen worden geïdentificeerd zijn: (1) de OIOO-systematiek leidt voor ondernemers niet tot een merkbare vermindering van de regeldruk (2) de systematiek vergroot de bureaucratie en complexiteit van het wetgevingsproces.

Voordelen

(1) Heldere systematiek en goed communiceerbaar

Kwantitatieve doelstellingen hebben over het algemeen de functie van het bieden van een heldere maatstaf, zodat het resultaat van de regeldrukaanpak op eenvoudige wijze naar de samenleving kan worden gecommuniceerd. Dit biedt transparantie. De OIOO-systematiek heeft als voordeel dat niet alleen de resultaten maar ook de werking van de methodiek zelf, relatief eenvoudig kan worden uitgelegd. Naleving van de OIOO-systematiek maakt op simpele wijze inzichtelijk dat de overheid actief werk maakt van het beheersen van de regeldrukkosten.

(2) Disciplinerend effect en bewustwording

Net als bij iedere andere vorm van kwantitatieve regeldrukaanpak, gaat er een disciplinerende werking uit van de OIOO-systematiek. Departementen worden gedwongen de regeldrukeffecten van nieuwe regelgeving structureel te kwantificeren. Door de verantwoordelijkheid voor zowel het berekenen van regeldrukkosten van nieuwe regelgeving als het vinden van compensaties, te koppelen aan het verantwoordelijke beleidsdepartement, wordt bovendien het bewustzijn van departementen van zowel nieuwe als bestaande regeldrukkosten verhoogd. Dit zou er toe kunnen leiden dat departementen bij het nadenken over nieuwe regelgeving zullen proberen deze zo lastenluw mogelijk vorm te geven.

(3) Bruikbaar instrument om regeldrukkosten op beleidsterreinen te beperken

De verschillende lidstaten die de OIOO-systematiek hebben toegepast, zien het als een bruikbaar middel om de regeldrukkosten op beleidsterreinen te beheersen, zeker wanneer er vooraf een duidelijke afbakening van de reikwijdte heeft plaatsgevonden en specifieke beleidsterreinen van de systematiek worden uitgesloten.

Nadelen

(1) *De OIOO-systematiek leidt niet tot een merkbare vermindering van de regeldruk*

a) OIOO-systematiek is niet geschikt om regeldrukkosten gericht, sectorspecifiek aan te pakken

De meeste landen die een OIOO-systematiek hanteren kiezen ervoor om de compensatie te laten plaatsvinden binnen hetzelfde ministerie waar de regeldruk is geïntroduceerd. Idealiter vindt de compensatie van regeldrukkosten plaats binnen hetzelfde beleidsterrein, de sector of de bedrijven waar de regeldruk geïntroduceerd wordt. Dit blijkt in de praktijk te leiden tot bezwaren in de uitvoering. Het is namelijk vaak niet mogelijk om de reikwijdte van de nieuwe, en weg te nemen regeldruk(kosten) precies op elkaar te laten aansluiten en/of regeldrukkosten te vinden die sectoren of bedrijven daarbinnen op precies dezelfde manier raken. Ook kan met de OIOO-systematiek vrijwel geen rekening worden gehouden met verschillen in bedrijfsomvang. Door bij de compensatie geen rekening te houden met waar de regeldruk terecht komt, kunnen onevenredige effecten ontstaan.

b) Beperkte effectiviteit van de systematiek

Hoewel de OIOO-systematiek binnen de gehanteerde reikwijdte resultaten oplevert, kunnen de totale regeldrukkosten in de praktijk alsnog toenemen. Als belangrijke verklaring wordt genoemd het noodzakelijkerwijs uitzonderen van regeldruk afkomstig van de Europese Unie en andere soorten wetgeving. Illustratief hiervoor is de situatie in zowel het Verenigd Koninkrijk als Duitsland. In recente cijfers geven beide landen aan de afgelopen jaren in de praktijk behoorlijke reducties te hebben behaald vallend binnen de reikwijdte van de OIOO-systematiek. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in beide landen geven echter tegelijkertijd aan dat zij - ondanks de cijfers die zouden duiden op de effectiviteit van OIOO - in de praktijk geen merkbare effecten of zelfs een toename van regeldruk ervaren. Hieruit blijkt - net als bij andere kwantitatieve aanpakken het geval is - een duidelijk verschil tussen de theoretische schattingen ('papieren werkelijkheid') en de merkbaarheid in de praktijk.

In zowel het Verenigd Koninkrijk als Duitsland zijn uitzonderingen gemaakt voor wetgeving aangaande het minimumloon. In Duitsland werd hiermee een bedrag van grofweg €1 miljard aan structurele kosten buiten de systematiek gehouden⁶. In een rapport uit 2016 van de U.K. National Audit Office is geconcludeerd dat in het Verenigd Koninkrijk hiermee een bedrag van €4,1 miljard aan regeldrukkosten is uitgezonderd en dat in de periode 2015-2020 door de vele additionele uitzonderingen in totaal een bedrag van ongeveer €8,3 miljard aan regeldrukkosten buiten beschouwing is gelaten⁷.

⁶ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/369864/db0e568aa95b90f62f0d8479caeff9de/2017-11-06-jahresbericht-2016-englisch-data.pdf?download=1>
⁷ <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/The-Business-Impact-Target-cutting-the-cost-of-regulation.pdf>

(2) Vergroot de bureaucratie en complexiteit van het wetgevingsproces

Lidstaten geven aan dat wetgevingsambtenaren aan veel vereisten moeten voldoen en dat met de OIOO-systematiek een extra laag van bureaucratie wordt toegevoegd, onder meer vanwege de vele impact assessments die moeten worden uitgevoerd. Daarnaast leidt het compenseren van de regeldrukkosten per definitie tot een extra werklast, aangezien ten behoeve van de compensatie ook bestaande regelgeving aangepast moet worden.

De OIOO-systematiek heeft bovendien veel impact op het wetgevingsproces. De doorlooptijd en complexiteit van het wetgevingsproces worden doorgaans groter door invoering van de OIOO-systematiek. Wanneer bij een nieuw voorstel voor regelgeving niet gelijktijdig compensatie van de regeldrukkosten wordt aangedragen – en daarmee de OIOO-systematiek niet wordt nageleefd – heeft dit in een aantal landen als consequentie dat het wetsvoorstel geen doorgang vindt in het wetgevingsproces. Het voorstel wordt dan niet besproken in de Ministerraad en ook niet gepresenteerd aan het parlement. In andere landen wordt aangegeven dat een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van departementen om compensatiemogelijkheden te onderzoeken en aan te dragen.

Alle onderzochte landen geven aan dat het in de praktijk nooit nodig is geweest om 'harde' consequenties te verbinden aan niet naleving, omdat er altijd tegelijkertijd met de indiening van het voorstel compensatiemaatregelen worden voorgesteld. Tegelijkertijd geven landen echter aan dat de OIOO-systematiek met name toepasbaar is op wetgeving met beperkte politieke of maatschappelijke gevolgen, waarvan de regeldrukkosten relatief eenvoudig en snel te identificeren en kwantificeren zijn en waarvan de scope (op welke bedrijven en sectoren heeft regelgeving impact) helder te bepalen is. Wanneer het na jaren van kwantitatieve regeldrukaanpak steeds moeilijker wordt om dit zogenoemde 'laaghangende fruit' te vinden, wordt het steeds lastiger om de 'in' met een geschikte 'out' te compenseren. In het Verenigd Koninkrijk en Denemarken is er om die reden voor gekozen om de OIOO-systematiek af te schaffen⁸.

(3) Risico van een te eenzijdige kijk op regeldruk

De OIOO-systematiek kan volgens de lidstaten vanwege de focus op het beperken van de regeldrukkosten leiden tot een eenzijdige kijk op regelgeving. De verschillende lidstaten geven aan dat bepaalde wet- en regelgeving niet per definitie slecht is en dat het meer zou moeten gaan om de daadwerkelijke effecten van beleid. Zo is bepaalde wetgeving juist bedoeld om burgers en bedrijven te beschermen, zoals consumentenwetgeving. Een te nadrukkelijke focus op de regeldrukkosten kan tot gevolg hebben dat benodigde wetgeving te laat, of zelfs helemaal niet, wordt ingevoerd.

⁸ KMPG rapporteert dat vertegenwoordigers van het bedrijfsleven nog wel compensatiemogelijkheden zagen.

One in, one out systematiek in Nederland?

De onderzoeken van zowel de OESO als van KPMG tonen aan dat een OIOO-systematiek in sommige landen zeker van toegevoegde waarde kan zijn om regeldrukkosten binnen de vastgestelde reikwijdtes te beperken. Daarvoor geldt echter als belangrijke voorwaarde dat er sprake moet zijn van voldoende ruimte ('laaghangend fruit') om snel (grote) regeldrukreducties in bestaande wetgeving te kunnen realiseren.

Laaghangend fruit

De OESO zegt dat het succesvol implementeren van een OIOO-systematiek voor een belangrijk deel afhangt van de mate waarin een land in het verleden reeds systematisch de regeldrukontwikkeling heeft aangepakt. In landen waar dat het geval is, lijkt de OIOO-systematiek volgens de OESO minder geschikt, aangezien door vereenvoudigingsmaatregelen in het verleden, nauwelijks nog significante reducties te behalen zijn in bestaande regelgeving om nieuwe regeldrukkosten überhaupt mee te kunnen compenseren.

Deze constatering sluit aan bij de ervaringen die in Nederland zijn opgedaan met kwantitatieve reductiedoelstellingen. Door de uiteenlopende kwantitatieve doelstellingen in de regeldrukprogramma's van verschillende kabinetten, zijn er de afgelopen 25 jaar enkele miljarden aan regeldrukreducties gerealiseerd. Daarbij bleek dat het na opeenvolgende generieke reductiedoelstellingen van de afgelopen jaren, steeds lastiger is geworden om nieuwe regeldrukverminderende maatregelen te vinden, zonder daarbij afbreuk te doen aan de borging van publieke belangen. De OESO suggereert daarom ook dat in landen waar in het verleden de regeldrukkosten al systematisch zijn aangepakt en het 'laaghangende fruit' inmiddels is verdwenen, het wellicht meer voor de hand ligt om specifieke beleidsterreinen met een relatief hoge mate van regeldruk gericht aan te pakken.

Merkbaarheid

Volgens de ondervraagde lidstaten is een belangrijk aandachtspunt in de OIOO-systematiek dat een aanzienlijke regeldrukverzwaring in één sector, in de praktijk resulteert in een beperkte verlichting van regeldruk voor een andere, bredere groep en/of het gehele bedrijfsleven. Hoewel daarmee op een macroniveau weliswaar sprake is van een compensatie van regeldrukkosten, zullen ondernemers in de getroffen sector nog steeds een toename ervaren.

Het probleem waar voorgaande kabinetten telkens tegenaan liepen bij het hanteren van uiteenlopende kwantitatieve doelstellingen - namelijk ondernemers die zeiden zich nauwelijks te herkennen in de cijfers omdat de behaalde reducties niet als merkbaar werden ervaren - wordt met de OIOO-systematiek dus niet opgelost.

Beperkte kijk op regeldruk

Het is van belang te beseffen dat niet alle regeldruk onnodig is, ondernemers er niet in gelijke mate er last van hoeven te hebben, soms zelfs wenselijk is en in sommige gevallen van een dusdanige omvang, dat compensatie zeer lastig is.

Een goed voorbeeld hiervan is de recente wijziging van de Mijnbouwwet, in het kader van het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken. Deze wet, die vorig jaar is geaccordeerd door de Kamer en 27 januari 2021 in werking is getreden, regelt onder andere de verplichting om mijnbouwwerken na gebruik op verantwoorde wijze te ontmantelen en te verwijderen. De uit de Mijnbouwwet voortvloeiende eenmalige nalevingskosten ten aanzien van verwijdering van mijnbouwwerken zijn geschat op in totaal €6,6 miljard.

Deze regeldrukkosten beperken zich tot een kleine groep grote mijnbouwondernemingen en vloeien voort uit de breed gedragen wens dat mijnbouwwerken schoon en veilig worden ontmanteld en verwijderd. Dat deze regeldrukkosten hoog zijn is duidelijk, maar leidt in de praktijk geenszins tot een generieke verzwaring van de regeldrukkosten voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Uit onderzoek blijkt dat ondernemers zich niet herkennen in cijfers over de ontwikkeling van de regeldrukkosten in Nederland en dat de hoogte van de regeldrukkosten niet zoveel zegt over de ervaren regeldruk voor een individuele ondernemer. Niet zozeer de kosten, als wel de werkbaarheid en de begrijpelijkheid van regelgeving vormen het grootste probleem.

Met de huidige regeldrukaanpak is dan ook bewust verder gekeken dan alleen naar metagegevens over vooraf ingeschatte regeldrukkosten. Dat laat onverlet dat in Nederland – ondanks het loslaten van een kwantitatieve aanpak van de regeldrukkosten – nog steeds bij alle nieuwe wet- en regelgeving systematisch de regeldrukkosten worden gekwantificeerd. Door toetsing door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) wordt geborgd dat onnodige regeldruk zoveel mogelijk wordt voorkomen en dat departementen verplichtingen in wetgeving zo lastenluw mogelijk vormgeven.

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer